



## Wat is de toekomst van het beroepsonderwijs?

Regionale onderwijsinstellingen verbinden vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In die hoedanigheid hebben ze een uitermate belangrijke rol binnen het functioneren van een economische regio en de vitaliteit en welvaart in een gebied. De kennismakelaarsfunctie die groene scholen hebben voor landbouwgerelateerde beroepen is echter aan herziening toe.

Groen onderwijs heeft van oudsher een speciale relatie met het landbouwkennissysteem. Daarom is groen onderwijs ook ondergebracht bij het Ministerie van EZ (voorheen LNV). Deze klassieke verhouding tussen opleidingen en sector verschuift door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Traditionele sectoren zijn kennisintensiever geworden: de moderne tuinder en boer zijn hoger opgeleid via HAS of WUR en ook voor veel middenkaderfuncties richt de werving zich op goed geschoolde vakmensen. Tegenover het tekort aan goed geschoold personeel in bedrijven staat een overschot aan afgestudeerden (en werklozen) met beperkte of niet-buikbare competenties (ROA, 2013). De relaties van de groene scholen met nieuwe werkvelden (recreatie, zorg, milieu) moeten nog verder uitgewerkt worden. Bijscholing en omscholing van zittend personeel vindt nog (te) weinig plaats (De Grip, 2014).

Dit zijn constatering die aantonen dat een transitie noodzakelijk is in het onderwijssysteem en in de manier van opleiden. Essentieel daarvoor is dat onderwijsinstellingen in staat zijn de nieuwe ontwikkelingen in de economie en de manier van (samen)werken en innoveren, in te passen in hun portfolio.

## Naar een responsief mbo

Op dit moment is er volop discussie over het toekomstgerichte beroepsonderwijs. In haar brief van 14 september 2015 zegt de minister van OCW toe te willen werken naar een responsiever mbo-bestel. Zij schrijft: *“Ik wil dit doen in dialoog met alle betrokkenen. Het is goed om te zien dat we daarbij vanuit hetzelfde uitgangspunt vertrekken. Geen nostalgisch verlangen naar historische ambachtelijkheid, maar vertrouwen in vakmanschap in al zijn verschijningsvormen, van eigentijds vakmanschap tot interdisciplinaire samenwerking. En daarbij het vertrouwen in innovatie als onuitputtelijke bron van creatieve én economische mogelijkheden. In alle plannen lees ik een roep om meer flexibiliteit van het onderwijs, ruimte om aan te sluiten bij innovatieve en regionale ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, een nauwe betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de vormgeving van het onderwijs en bovenal meer waardering voor hoogwaardig vakmanschap.”*

Responsief onderwijs vraagt om hernieuwde samenwerking van de onderwijsinstelling met de omgeving. Onder responsiviteit verstaan we het vermogen van opleidingen en instellingen om externe ontwikkelingen in het werkveld snel te incorporeren in het opleidingsaanbod en in valorisatieprogramma's (Rosenfeld, 1998; Nieuwenhuis, 2006). Dit kan het onderwijs niet zelfstandig realiseren. Het kan alleen ontstaan door structurele samenwerking tussen onderwijs, bedrijven, (lokale) overheden en maatschappelijke organisaties.

Onderwijs, overheid en bedrijfsleven vormen samen de triple helix:

- De overheid stuurt ontwikkelingsprogramma's aan en ondersteunt die programma's met technologietransferpunten (denk aan de proefboerderijen en voorlichtingsinstellingen uit het landbouwkennissysteem).
- Universiteiten verzorgen onderzoeks- en onderwijsprogramma's, nemen deel aan uitwisselingsprogramma's en vormen de bron voor start-ups en brainparks. Met name universiteiten en ook hogescholen vormen belangrijke (publieke) schakels in de regionale innovatienetwerken (technical colleges).
- Bedrijven worden gekenmerkt door hun 'absorptive capacity' (Waalkens, 2006): de capaciteit om nieuwe kennis en informatie op te nemen in hun staande werkprocessen. Zogenaamde poortwachters zijn hierbij belangrijke, bedrijfsinterne actoren.

De literatuur laat zien dat hbo en mbo een verschillende positie hebben op het gebied van regionale ontwikkeling en de triple helix daarin. Het mbo wordt gezien als een regionale 'asset': een noodzakelijk onderdeel van de regionale infrastructuur, gericht op de (start)kwalificatie van de beroepsbevolking. Het hbo wordt beschouwd als actieve speler in het regionale kennisspel. Roc's en aoc's in Nederland - vooral daar waar het niveau 3 en 4 betreft - fungeren meer als technical colleges. Ze zijn vergelijkbaar met het hbo en ambiëren een vergelijkbare, actieve rol in hun regio rondom kennismakelen, vraagarticulatie, co-innovatie en agendabepaling. Onderwijsinstellingen zijn al volop bezig het onderwijs te verbinden met het oplossen van regionale vraagstukken. Ze zetten hier verschillende instrumenten en methoden voor in. We zien onder meer focus op Centra voor Innovatief Vakmanschap (CIV's) en Centres of Expertise (CoE's), kenniswerkplaatsen, regioleren en ontwikkeling van lerende netwerken rondom gebiedscoöperaties. Deze aanpak werpt zijn vruchten af. Opdrachten worden complexer, de interactie met de omgeving neemt toe en de schaal waarop studenten betrokken zijn bij vraagstukken in de regio groeit.

Instellingen lopen daarmee echter tegen de grenzen van de organiseerbaarheid aan. De vraag dringt zich op hoe de school zich als geheel zou moeten ontwikkelen om een positie als kenniscentrum in de regio echt waar te kunnen maken. De positie als responsieve kennismakelaar zal opnieuw ingeregeld moeten worden, zowel op het niveau van de instelling, het bedrijfsleven, de locaties, de docenten en de studenten.

### Op weg naar een regionale kennisinstelling

Rosenfeld (1998; zie ook Nieuwenhuis, Gielen & Lokman, 2000) formuleert een set eisen, waaraan een instelling voor (technisch) beroepsonderwijs moet voldoen om deze rol als regionale kennisinstelling te kunnen vervullen:

- een missie, met expliciet aandacht voor regionale, economische ontwikkeling;
- een expliciete focus op regionale activiteiten;
- de ontwikkeling als database voor technologische expertise;
- de aanwezigheid van expertise om nieuwe technologische en vakmatige eisen te vertalen in een op maat gesneden opleidingsportfolio;
- een hoge mate van organisatorische flexibiliteit en aanpassingsvermogen;
- een actieve netwerkstrategie, gericht op het vergroten van het sociale kapitaal in de regio.

Essentieel voor een school als ‘partner met de regio’ is het potentieel dat de school heeft om zich verder te ontwikkelen tot lerende organisatie (Nooteboom, 2000). In een lerende organisatie leiden externe impulsen tot interne leerprocessen en ontwikkeling. Onderwijsinstellingen zullen een ‘oog voor leren’ moeten ontwikkelen. Dat betekent dat ze hun personeel moeten uitdagen om een lerende organisatie te worden en een rol te vervullen in de lerende regio. Makkelijk is dat echter niet: Nieuwenhuis (2006) beschrijft een Europees onderzoek naar de ontwikkeling van technische en beroepsgerichte scholen richting regionale kennisinstellingen. De conclusie is dat scholen dit model van regionale kennisinstelling op papier uitdragen, maar daar in de dagelijkse praktijk nog ver vanaf staan.

De school als strategische partner voor de lerende regio vraagt om verandering van organisatieroutines (Becker, 2008) en daarmee om een collectief leerproces in de school. De regio op

dergelijke leerprocessen ligt bij bestuur en management, aangezien verandering van strategisch handelen vraagt om consistente herinrichting van meerdere bedrijfsprocessen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan productdefinities, kwaliteitszorg, HRM en CRM. Strategische verandering betekent een omslag van een bureaucratische roosterorganisatie naar een flexibele, capaciteitsgebaseerde netwerkorganisatie (Roobeek, 2005). Ook van medewerkers vraagt dit een forse omslag.

### Model voor publieke waardecreatie

Onderwijsinstellingen hebben niet langer alleen de taak om initieel onderwijs te verzorgen; ze staan ook ten dienste van de opgaven van de regio(partners). De partijen die hieraan zouden moeten bijdragen zijn de (regionale) overheid en het bedrijfsleven.

Onderwijsinstellingen staan hierbij voor een dilemma. De regievoerder (de overheid) geeft hen de opdracht om - naast het verzorgen van initieel onderwijs - bij te dragen aan de regio, maar maakt hiervoor geen middelen vrij. Instellingen kunnen dus kiezen: óf ze houden zich aan de beperkte opdracht en richten zich op initieel onderwijs óf ze gaan op zoek naar een nieuwe legitimatie en nieuwe verdienmodellen en realiseren het benodigde mandaat om tot bijdrage aan de regio te komen.

Hier introduceren we het model voor publieke waardecreatie. Marc Moore (1995) heeft een heuristisch model ontworpen, dat door Nieuwenhuis en collega's is toegespitst op het Nederlandse beroepsonderwijs (zie figuur 3). Uitwerking van het model voor publieke waarde kan alleen vanuit een systeembenadering.

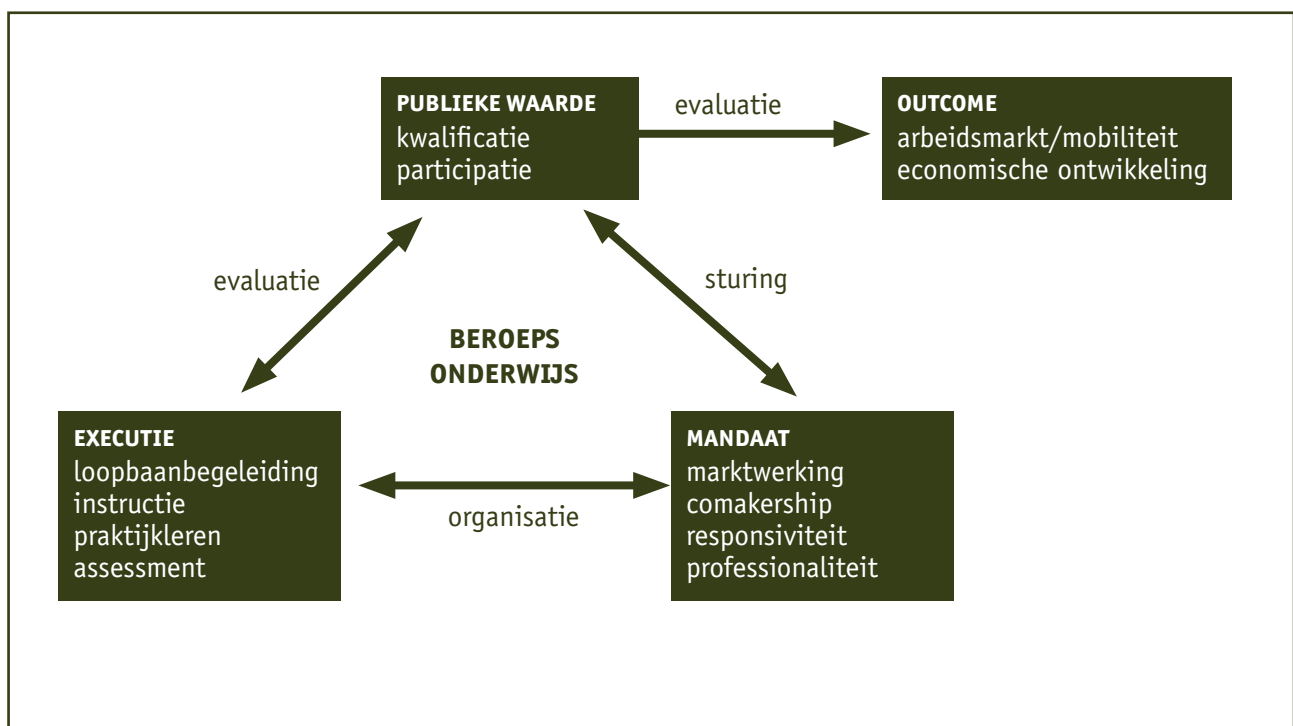
#### Box 2 Publieke bekostiging is geen natuurlijke orde der dingen!

De redenering dat het onderwijs publieke goederen levert, is niet automatisch van toepassing op het beroepsonderwijs in ieder land. Een vergelijkende studie van Nelen en collega's laat zien dat de publieke verwachting ten aanzien van arbeidsmarktkwalificering erg verschilt per nationaal stelsel (zie ook OECD, 2009). En dat die publieke verwachting bovendien afhankelijk is van de institutionele inrichting van de arbeidsmarkt op mbo-niveau. Van Lieshout (2008) toont aan dat in de VS intermediate skills (ongeveer niveau 1-4 ISCED) nauwelijks worden gewaardeerd op de arbeidsmarkt, terwijl in Duitsland middelbaar vakmanschap hoog wordt gewaardeerd. Nederland neemt een middenpositie in.

Nelen, A., Poortman, C. L., Grip, A. de, Nieuwenhuis, L., & Kirschner, P. (2010). *Het rendement van combinaties van leren en werken. een review studie*. Enschede: Universiteit Twente.

Het model laat zien welke samenhang en processen er optreden en biedt daarmee een kapstok voor een bestuurlijke agenda. Het model laat ook zien waar er ruimte is om aspecten in beweging te brengen, om de regie niet alleen te laten aan de overheid.

We kiezen voor dit model omdat onderwijs in de Nederlandse situatie behoort tot de (semi) publieke sector. In ons land worden immers collectieve middelen gebruikt om het onderwijs te bekostigen. Dit is een politieke keuze (zie box 2 vorige pagina).



Figuur 3: Beroepsonderwijs als publieke waardecreatie (naar Moore, 1995, bewerking Nieuwenhuis, et al., 2012).

### Toelichting op figuur 3

**Publieke waarde** | Centraal staat de 'public value': welke publieke waarde streven we als maatschappij na, en waarom hebben we daar publieke middelen voor over (of zouden we ook de markt zijn werk kunnen laten doen)?

In Nederland is sprake van een beroepsgerichte arbeidsmarkt. Daarin verwachten de betrokken partijen (overheid, werkgevers, studenten en hun ouders) dat jongeren investeren in beroepsgerichte competenties, voordat zij zich melden op de arbeidsmarkt. Dit mechanisme vertaalt zich in publiek verwachte opbrengsten van het mbo: vakmanschap

(het afleveren van intermediate skills voor de regionale arbeidsmarkt) en participatie (zorgen dat iedereen een plek kan vinden in de maatschappij: drempelloze toegankelijkheid is hiervoor het instrumentarium).

Deze klassieke publieke waarde is voor de toekomstige arbeidsmarkt niet meer voldoende. Twee nieuwe publieke waarden doemen op: het onderhouden van vakmanschap (leven lang leren voor werkenden en werkzoekenden) en het bijdragen aan de innovatie van beroepen en economische activiteiten. Ook de kwalificatie- en participatiefuncties zelf veranderen: naast de startkwalificatie zullen deelnemers ook voorbereid moeten worden op een leven lang leren en veranderen.

**Mandaat** | Het volgende kernbegrip bij Moore is de **'license to operate'**, ook wel mandaat: hier gaat het om de legitimiteit van actoren in het publieke stelsel. Waarom zijn de regionale opleidingscentra (roc's en aoc's) de aangewezen partij om het mandaat te krijgen middelbaar beroepsonderwijs te leveren? Hoe zorgen zij, en de andere stakeholders in het systeem ervoor dat zij die taakstelling waar kunnen maken? Ook hiervoor zijn internationaal verschillende modellen te onderscheiden (zie ook Crouch, c.s., 1999): staatsgestuurd (Frankrijk, Nederland), marktgestuurd (UK, VS) en corporatistisch gestuurde modellen (duale systemen in Duitsland, Denemarken en Oostenrijk). Hoe creëren regionale opleidingscentra, in co-makership met het lokale bedrijfsleven, leerroutes gericht op kwalificering en participatie? Hoe slagen zij erin nieuwe taakstellingen te incorporeren: wat is hun innovatiecapaciteit? Hier spelen thema's als marktwerking en responsiviteit, uitgedrukt in professionaliteit, kwaliteitszorg en accountability. Kortom: zijn de roc's en aoc's in staat hun bestaansrecht te legitimeren? Of zijn er andere inrichtingsmodellen nodig voor stelsels van opleidingen die zich richten op intermediate skills?

**Executie** | Het derde kernbegrip wordt gevormd door de **'tools for effectiveness'**, ook wel executie: welke hulpmiddelen zet men in om effectief en efficiënt te werken? Hier speelt het thema van onderwijskundige kwaliteit een belangrijke rol. Dit kan gedefinieerd worden als een consistente en coherente vormgeving van theorie (instructie), praktijk (werkplekleren) en assessment (toetsing en examinering) (zie Evaluatie WEB, deel 3, Nieuwenhuis, 2001). Recentelijk daaraan toegevoegd: loopbaanbegeleiding, als instrumentarium voor motivatie en keuzebegeleiding (zie het werk van Meijers en Kuipers, 2008). Is een proeve van bekwaamheid een beter instrument voor assessment van vakmanschap dan een centraal examen? Moet je risicjongeren zo lang mogelijk in school houden

(eventueel met financiële incentives: zie Webbink, 2009) of zijn Work First-aanpakken beter geschikt om participatie te realiseren? Is modulering een handige manier om leerroutes van deelnemers te optimaliseren, of is het alleen een instrument om marktgerichte flexibiliteit te creëren? Deze lijst is eindeloos uit te breiden, maar we zouden de ontwikkeling van CGO hierbij als richtsnoer kunnen gebruiken (zie Van den Berg en de Bruijn, 2009).

**Evaluatie, sturing en organisatie** | De drie kernelementen publieke waarde, mandaat en executie worden verbonden via processen van sturing, organisatie en evaluatie. Hiermee betreden we het domein van de bestuurskunde (zie Mouwen, 2002).

- Onderscheiding van sturingsmechanismen, waarmee de overheid, als vertegenwoordiger van de publieke zaak, met gemandateerde actoren kan onderhandelen over prestaties. Het gaat dan om productdefinities (via kwalificatiedossiers en examens), verantwoordingsmechanismen (accountability en bestuurlijke inrichting), financieringsmodellen (budget-regimes) en toewijzingsmodellen (marktwerking).
- Optreden van organisatieprocessen die ten doel hebben met beperkte publieke middelen optimale resultaten te behalen. De middelen die uitvoeringsorganisaties hiervoor tot beschikking hebben, zijn bijvoorbeeld logistiek, maatwerk, bedrijfsvoering, professionalisering, kwaliteitszorg en uitbesteding.
- Evaluatie en terugkoppeling van de behaalde resultaten op de gestelde publieke doelen. In directe zin: levert het stelsel voldoende diploma's, certificaten en EVC's af; een deel van het bekostigingsmodel is hierop gebaseerd. En in indirecte zin: voldoet het stelsel aan de behoeften van de arbeidsmarkt en maatschappij?

### **Kansen en mogelijkheden voor (groene) instellingen voor beroepsonderwijs**

De lerende regio is in de eerste plaats een economisch concept: hoe organiseer je interactie als voedingsbodem voor innovatie? Nieuwe combinaties ontstaan in open netwerken, die bestaan uit zwakke, risicovolle verbindingen: het klassieke beeld van de coöperatie past hier niet goed bij. Voor scholen is de ontwikkeling tot lerende organisatie een lastige opgave, omdat de zekerheid van testcores ingeruild moet worden voor de onzekerheid van innovatieve zoek- en leerprocessen. Voor het beroepsonderwijs, zowel middelbaar als hoger, inclusief wo, betekent dit dat de grondslag van de organisatie verandert.



Instellingen voor beroepsonderwijs moeten hun eigen positie herijken. Dit noemen we **herpositionering**. Dit is geen intern proces. Het zal in afstemming met de stakeholders ‘buiten’ moeten gebeuren, omdat het een herdefiniëring van de te realiseren publieke waarde betreft. Niet alleen de werkprocessen binnen de instellingen zijn momenteel klassiek vormgegeven, maar ook de externe sturingsmechanismen. Denk aan productdefinities (in kwalificatiedossiers en profielen), beoordelingsregimes (inspectie, accreditatie) en vormgeving van het praktijkleren.

Afhankelijk van externe verwachtingen is het herpositioneringsproces meer of minder urgent. Cynisch gezegd: een vmbo-school hoeft zich van de buitenwereld minder aan te trekken, omdat de legitimatie hiervan binnen de Haagse politiek wordt vastgesteld. Een vakopleiding in het mbo of hbo daarentegen, krijgt veel externe impulsen. Aoc's die zich vooral identificeren met de vmbo-leerling, ondergaan een andere dynamiek dan aoc's en has'en die in co-creatie met het (regionale) werkveld hun positie op langere termijn willen verstevigen.

Anders gezegd: zijn de instellingen op zoek naar overlevingskansen binnen een vrij klassiek aanbod of zoeken ze naar nieuwe taakstellingen binnen de ontwikkeling van lerende regio's en lerende sectoren? En zijn de externe stakeholders ook in die beweging geïnteresseerd en willen ze daarin investeren? Branchepartijen zitten waarschijnlijk anders in dit spel dan bijvoorbeeld regionale overheden. Branches en bedrijven kijken vermoedelijk vooral naar de ontwikkeling van concurrentiekracht, terwijl overheden ook naar sociale doelstellingen als reactivering en arbeidsparticipatie zullen kijken.

*Dit leidt tot de eerste dimensie van waaruit onderwijsinstellingen beschreven kunnen worden: zoekt men zijn bestaansrecht vooral in economische innovatie en in ontwikkeling van vernieuwend vakmanschap of in meer klassieke onderwijsdoelstellingen (algemene vorming en toeleiding naar de arbeidsmarkt). Ligt hierbij de focus op initieel onderwijs en/of op het ondersteunen van volwassen werknemers en ondernemers?*

Voor de verschillende scholen zijn er verschillende kansen, afhankelijk van de actuele uitgangspositie. Is een school nu sterk op het vmbo georiënteerd, dan wordt het lastig om over te schakelen richting sectorale kennisinstelling. Als de beroepsgerichte opleidingsinfrastructuur is versplinterd naar veel kleine opleidingen, is het lastig om deskundigheid te blijven binden en extern als serieuze partner te worden beschouwd. Wanneer docenten geen recente praktijkervaring in huis hebben, is het lastig om een positie te claimen als co-innovator. De mate waarin het herpositioneringsproces kans van slagen heeft, is daarmee afhankelijk van de stand

van condities nu. Je kunt als bestuurder veel ambities hebben, maar er moet een realistische grondslag in de huidige organisatie aanwezig zijn. Dit aspect is een belangrijk uitvalsbasis voor het herpositioneringsproces, maar komt ook bij interne capacity building, verderop in de tekst, aan de orde. Een belangrijke vraag binnen het herpositioneringsproces is hoe om te gaan met taakverdeling en concentratie. Is men in staat om landelijk afspraken te maken over speerpuntvorming? Kan en wil men regionale coalities sluiten met andere kennisinstellingen? Welk profiel streeft men na voor de eigen organisatie?

*Dit is de tweede dimensie: Hoe denken de instellingen over specialisatie - waar willen ze goed in zijn en wat vinden ze minder relevant? En hoe over taakverdeling in relatie tot concurrenten en collega's - welke domeinen laten ze aan andere aoc's, en met wie werken ze samen? Welke overwegingen van interne aard spelen daarbij een rol?*

In welke ruimtelijke (geografische) context fungeren de betrokken kennisinstellingen? Wat rekenen de instellingen tot hun werkingsgebied? Is dat vooral lokaal/regionaal, zoals voor de meeste aoc's geldt? Of eerder regionaal/nationaal, wat doorgaans opgaat voor has'en? Misschien zelfs internationaal, kenmerkend voorsommige has'en en wo? Welke kencijfers over die context zijn leidend bij bestuurlijke overwegingen tot herpositionering. Dat kunnen bijvoorbeeld zijn: vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, nieuwe combinaties en snijvlaksectoren, en innovatieve en maatschappelijke ontwikkelingen. Heeft men hiervan scenarioanalyses gemaakt en die afgezet tegen een SWOT?

Welke stakeholders heeft men in het vizier: regionaal bestuurders en economische spelers en organisaties? Uit jaarverslagen en meerjarenplannen destilleren we de aanname dat instellingen hier weloverwogen naar handelen en op besturen. Daarnaast is van belang hoe actief de instelling de externe stakeholders benadert en betreft bij de instelling. We gaan ervanuit dat externe stakeholders ook (eigen) belang hebben bij de publieke waarde van de kennisinstelling. Overwegingen die daarbij spelen, zijn bijvoorbeeld arbeidsmarktvoorziening, kennisontsluiting en onderhoud van vakmanschap. Hoe verloopt die wisselwerking?

*Dit levert de derde dimensie op: verbinding aan regionale (contextuele) ontwikkelingen in combinatie met actieve netwerkvorming met stakeholders. Ziet men zichzelf als volger dan wel trekker van die ontwikkelingen, of als co-creator?*